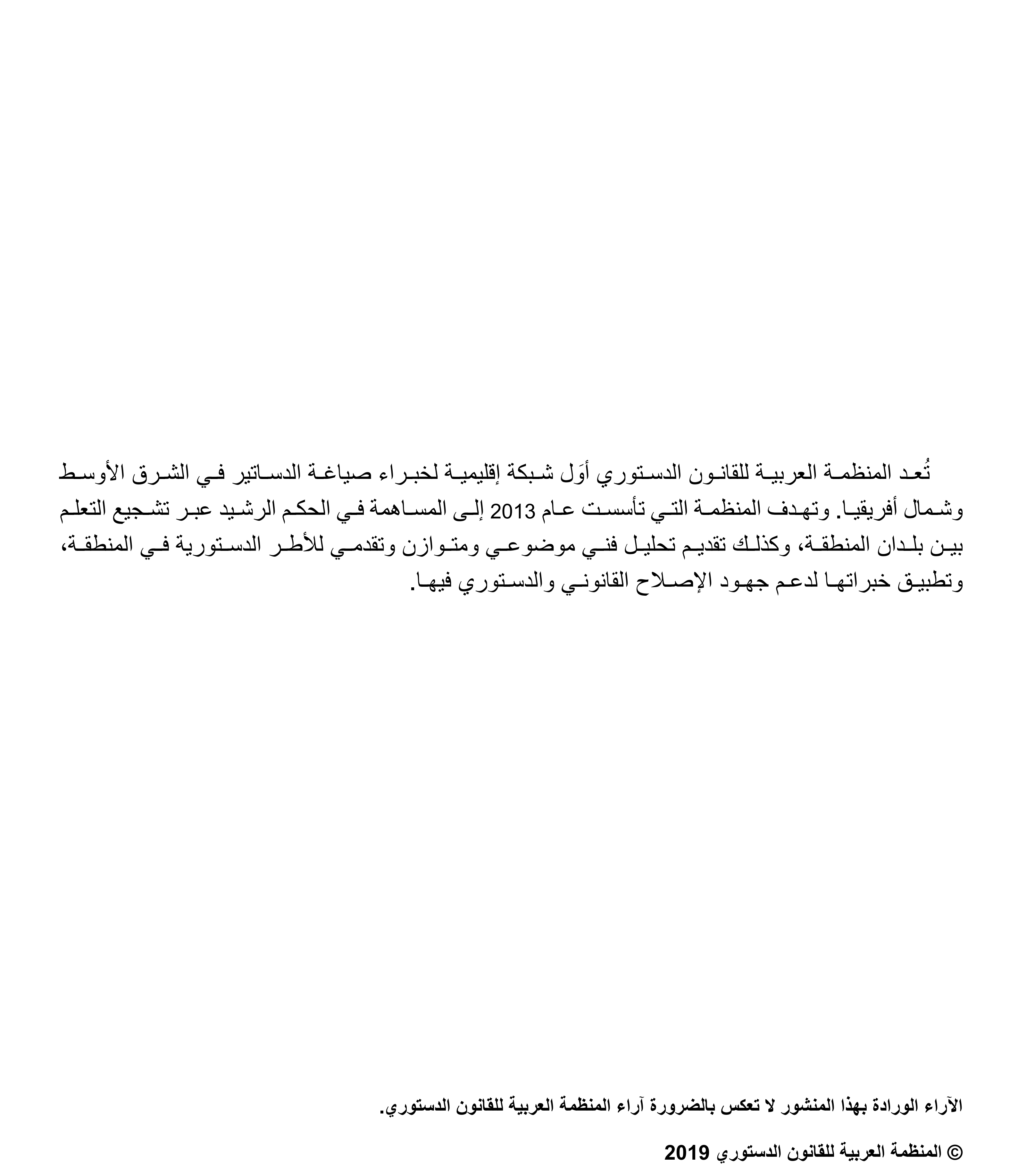


الفيدرالية واللامركزية
في الدساتير العربية

أكاديمية القانون الدستوري
الدورة الخامسة 2019



تُعد المنظمة العربية للقانون الدستوري أوَل شبكة إقليمية لخبراء صياغة الدساتير في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتهدف المنظمة التي تأسست عام 2013 إلى المساهمة في الحكم الرشيد عبر تشجيع التعلم بين بلدان المنطقة، وكذلك تقديم تحليل فني موضوعي ومتوازن وتقدمي للأطر الدستورية في المنطقة، وتطبيق خبراتها لدعم جهود الإصلاح القانوني والدستوري فيها.

الآراء الواردة بهذا المنشور لا تعكس بالضرورة آراء المنظمة العربية للقانون الدستوري.

© المنظمة العربية للقانون الدستوري 2019

5. اللامركزية الادارية في لبنان كمدخل اساسي لاستقرار النظام السياسي اللبناني

محي الدين محمود الشحيمي

توطئة تاريخية - تمهيد

ان لبنان وخلال تاريخه الطويل لم يعرف سلطة مركزية واحدة استطاعت أن تفرض سيطرتها على كامل المنطقة المسماة لبنان والتي تشمل جغرافيًا الساحل والسلسلة الغربية والبقاع والسلسلة الشرقية الا مع الجمهورية اللبنانية. ففي الحقبة الفينيقية (١٢٠٠-٣٣٣ ق.م.) شكّلت المدن الساحلية، وبالرغم من القواسم الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية المشتركة، كيانات سياسية مستقلة، وقد كانت في بعض المراحل على تنافس شديد وصل في بعض الأحيان الى حد وقوف بعضها الى جانب الغزاة ضد بعضها الآخر. وفي مرحلة الامارة المعنية، خاض الأمير فخر الدين المعني الكبير (١٥٧٢-١٦٣٥) حروبًا داخلية عديدة وأقام سلسلة من التحالفات العائلية لكي يتمكّن من بسط سلطته المركزية على كامل أرجاء الدولة.

أنشأ حاكم مدينة بيروت محمود بك نعمة في العام 1833 مجلسا لهذه المدينة أسماه (مجلس الولاية) ضم اثني عشر عضواً، اختارهم من العائلات البيروتية مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، وكان قد أوكل الحاكم نعمة إلى هذا المجلس مهمة العناية بنظافة المدينة وحراستها وإنارة شوارعها. وفي ظل المتصرفية كانت قد أنشئت وبقرار صادر عن متصرف جبل لبنان داوود باشا في العام 1864 أول بلدية عرفها لبنان وهي بلدية دير القمر، حيث نصّت المادة العاشرة من نظام المتصرفيّة الأساسيّ المعدّل سنة 1864 على التالي: "إن الحكّام ينصّبهم المتصرفون بخلاف أعضاء مجلس الادارة فإنهم ينتخبون بمعرفة مشايخ القرى، كما أن إنتخاب الشيخ يكون بمعرفة أهل القرية. ثم أن أعضاء مجلس الإدارة يجدّد إنتخاب ثلثهم كلّ سنتين، ويجوز تكرير إنتخاب مَن انقطعت مدة عضويتهم "[1].

كان هذا النص قد أدخل مبدأ الإنتخاب للمرة الأولى إلى لبنان، ولكنه جعل عملية الإقتراع تجري على درجتين: ينتخب ذكور كلّ قرية الذين أتموا 15 سنة وأقاموا في القرية لخمس سنواتٍ متتالية "شيخ صلح". ثم يجتمع مشايخ الصلح في يومٍ يحدّده المتصرّف، إما في مركز القضاء أو في مركز المتصرفيّة، لإنتخاب عضو مجلس الإدارة.. وفي عام 1867 تأسست بلدية بيروت وتألف مجلسها بقرار من وزير الداخلية في اسطنبول. وفي عهد الانتداب جرى إنشاء العديد من البلديات. وقد تم التوسع في إنشاء البلديات في مختلف المناطق اللبنانية في عهد الاستقلال [2]

عاد وانفجر الصراع على السلطة المركزية بين اللبنانيين عند تثبيت حدود لبنان التاريخية من خلال اعلان دولة لبنان الكبير في الأول من أيلول عام ١٩٢٠، وتبلور هذا الأمر ببروز الخلافات حتى داخل البيت الواحد، بيد أن الظروف الدولية المتغيرات الأساسية آنذاك والمتمثّلة بصراع النفوذ بين بريطانيا وفرنسا ساهم في إقرار الميثاق الوطني اللبناني (ميثاق 1943)،

الـذي وردت بعـض بنـوده فـي البيـان الـوزاري لحكومـة الاسـتقلال الأولـى برئاسـة دولـة الرئيـس رياض الصلـح، وقـد سـاهم صـراع النفـوذ الأجنبـي فـي نهايـة المطـاف علـى تحقيـق الاسـتقلال التـام فـي ٢٢ تشـرين الثانـي عـام ١٩٤٣. ألا أنـه وبالرغـم مـن كل هـذه الإنجـازات الوطنيـة، لـم يهـدأ صـراع اللبنانييـن فيمـا بينهـم حـول السـلطة المركزيـة وادارتهـا.

كمـا أن هـذا الميثـاق الوطنـي الشـفوي، وعلـى الرغـم مـن أهميتـه وايديولوجيتـه العميقـة، قـد بقـي عاجـزًا فـي البدايـة عـن وضـع حـد لهـذا الصـراع، لا بـل علـى العكـس سـاهم فـي تأجيـج الصـراع نظـرًا لتناقضـه فـي أماكـن عديـدة مـع النـص الدسـتوري المكتـوب. كمـا أن صيغـة ٤٣ حولـت وللأسـف الصـراع علـى السـلطة المركزيـة بيـن الطوائـف الـى داخـل كل طائفـة. الـى أن انفجـر هـذا الوضـع وبفضـل عوامـل خارجيـة اضافيـة الـى حـرب داخليـة، عجـز فيهـا اللبنانيـون بدايـةً عـن الدفـاع عـن وجـود دولتهـم وسـلطتها المركزيـة وشـكل ادارتهـا ممـا دفعهـم ومـن أجـل محافظـة كل فريـق علـى وجـوده الـى تقاسـم هـذه السـلطة، الـى أن اتـى اتفـاق الطائـف عـام ١٩٨٩ كتسـوية بيـن اللبنانييـن إلا أن هـذا الاتفـاق الـذي هـو فـي النهايـة تجديـدًا للمواثيـق الموقعـة سـابقًا، لـم يسـتطع بـدوره أيضًـا حـلّ موضـوع الصـراع علـى السـلطة المركزيـة. ففـي حيـن كانـت هـذه الأخيـرة فـي يـد رئيـس الجمهوريـة قبـل إقـرار هـذا الاتفـاق فقـد نُقلـت بعـده الـى داخـل مجلـس الـوزراء، ألا أنـه وخـلال تجربـة حكومـات مـا بعـد الطائـف لـم تنجـح هـذه المؤسسـة فـي تنظيـم الحكـم كمـا فـي تنظيـم الصـراع علـى السـلطة المركزيـة، والـذي يحصـل غالبًـا مـن خـارج مؤسسـة مجلـس الـوزراء، كمـا خـارج بقيـة المؤسسـات الدسـتورية مـا يـؤدي بطبيعـة الحـال الـى تراجـع دور هـذه الأخيـرة، والـى توقـف مصالـح اللبنانييـن وتدهـور أحوالهـم الاجتماعيـة والاقتصاديـة.

مـن خـلال هـذه التجـارب التاريخيـة يتبيـن لنـا أن الأسـباب البعيـدة لصـراع اللبنانييـن كمـا لتوافقهـم هـي غالبًـا ذات طابـع دولـي واقليمـي. إلا أن ذلـك لا يمنـع اللبنانيـون مـن الحـدّ ولـو قليـلاً مـن وطـأة هـذا الصـراع علـى شـؤونهم الداخليـة، وهـم الذيـن أقـروا فـي وثيقـة الوفـاق الوطنـي عـام ١٩٨٩ ضـرورة تطبيـق اللامركزيـة الإداريـة الموسـعة، والتـي وردت تحـت عنوان "الإصلاحـات الأخـرى" فـي الفقـرة (أ) وفـي البنـد الرابـع "اعتمـاد اللامركزيـة الإداريـة الموسـعة علـى مسـتوى الوحـدات الإداريـة الصغـرى" [3] والخـوف مـن أن يـؤدي اعتمـاد هـذا المشـروع الـى التقسـيم فهـو فـي غيـر محلـه، لأن اعتمـاد الوحـدات الصغيـرة، أي الاقضيـة كان بهـدف القضـاء علـى احتمـال التقسـيم، ان إقـرار مشـروع اللامركزيـة الإداريـة الموسـعة يتطلـب شـجاعة غيـر مألوفـة مـن قبـل المسـؤولين اللبنانييـن، وخاصـةً مـن قبـل المشـرّعين وذلـك مـن خـلال تسـليط الضـوء أكثـر علـى هـذا الموضـوع والضغـط فـي كل الاتجاهـات لأقـرار قوانيـن تعـزز لامركزيـة مؤسسـات الدولـة.

الاشكالية

تتمحور الاشكالية الأساسية لهذا البحث بالتخلي عن اللباس الكلاسيكي لأي بحث ومشروع قانوني عام لتطوير وتعديل الأنظمة والقوانين في ادارات الدولة وفي طريقة ادارة الدولة والذي بوضعه الطبيعي يكون قاصرا للتطبيق ولم ولن يبصر النور، لذلك فان الهدف الأساسي لهذا البحث هو تقديمه كورقة سياسات ناجعة لحل هذا الموضوع نظرا للحاجة الماسة اليه. اننا ننظر الى اللامركزية الادارية الموسعة كمدخل أساسي لاستقرار النظام السياسي اللبناني ولتطور الحياة المؤسساتية اللبنانية والعتبة المفتاح للتطور ولارثاء قواعد العدالة والامتثالات الطبيعية لدولة القانون والمؤسسات.

حيث اننا لن نتكلم في هذا البحث وورقة السياسات هذه الى اللامركزية من المنحى الكلاسيكي سواء بالتعريف والتمحيص فقط، فما أود ان أتطرق اليه أيضا هو كلام بالعمق ودراسة نوعية مؤثرة وبامكانية تطبيقها على المدى القصير، بالتفنيد لفحوى اللامركزية والتي يحتاجها لبنان ونظامه السياسي وعن علاقة اللامركزية بمقومات بناء الدولة العصرية والعادلة والمتوازنة، وأن نختم هذه العجالة بتوصيات محددة بخطوات أكثر عملية بغية الاستفادة المشبعة.

مدخل تنفيذي

يكتنف نموذج الحكم اللامركزي في لبنان على أبعاد متنوعة وبمستويات متفاوتة لجهة تعريف المفاهيم والمصطلحات الاعلامية المنبرية في الخطابات السياسية المستعملة بشكل دائم من جميع الأطراف الفاعلة بمعانيها المختلفة، وأيضا لجهة كيفية التدبيج والتوفيق بين السلطة المركزية والسلطات المحلية بشكل يضمن وحدة الدولة، الى معضلة تحديد الأهداف والغايات المرجوة منها وخلق اطار مفاهيمي جماعي ومشترك حولها، هناك أسئلة كثيرة تحتاج الى حل فكيف نمضي في لامركزية تساهم في تطوير الدولة وتقويتها ؟ وما هي الأهداف الحقيقية الكامنة وراء هذا الاصلاح ؟

لقد تزايدت الحاجة في عصرنا الحاضر بمطالبات لاعتماد اللامركزية في أغلبية دول العالم، اذ اقترنت بشكل متكامل مع مقومات الحكم الرشيد وأصول التنمية العادلة والشاملة والديمقراطية الحقيقية.

ان لنظـام اللامركزيـة وجهـان مهمـان ويكمـلان بعضهمـا وهمـا الوجه السياسـي والآخـر التنموي، فـالأول متعلـق بالديمقراطيـة المحليـة وتوسـيع دائـرة المشـاركة فـي الحيـاة العامـة بالاضافـة الـى تطويـر آليـات المحاسـبة لتحقيـق الحكـم الصالـح [4]، أمـا الوجـه الثانـي فهـو مرتبـط بتحفيـز فعاليـة الخدمـات المجاليـة فـي القطاعيـن العـام والخـاص لناحيـة آدائهمـا وقدرتهمـا علـى تلبيـة الحاجـات والمصالـح المحليـة والتـي تتميـز فـي أغلـب الاحيـان عـن المصالـح الوطنيـة، فاللامركزيـة مجـالات واختصاصـات متعـددة فيمكـن أن تكـون اداريـة وضريبيـة وسياسـية ومرفقيـة ولـكل نـوع اطـاره القانونـي وآليـات تطبيقـه، وقـد تضمـر اللامركزيـة فـي طياتهـا اشـكاليات وتحديـات حـول مفهومهـا وأهدافهـا بغـض النظـر عـن جوانبهـا الايجابيـة خصوصـا فـي مجتمعـات مـا بعـد الحـروب والتـي يشـوبها نـوع مـن الانقسـام فـي مراحلهـا الانتقاليـة.

تعريف اللامركزية الادارية

اللامركزيـة الاداريـة هـي وجـه مـن وجـوه التنظيـم الإداري والحكـم المؤسسـاتي والسياسـي أحيانًـا فـي الدولـة، وتقـوم علـى أربعـة مبـادئ أساسـية مترابطـة هـي كالآتـي :

أ. الاعتراف بوجود مصالح مَحلّية متمايزة عن المصالح الوطنية.

ب. الشخصية المعنوية.

ج. الاستقلال الإداري والمالي.

د. انتخاب مجالس مَحلّية.

فاللامركزيـة الإداريـة هـي اذا نـوع مـن التنظيـم الإداري للدولـة الموحّـدة يقـوم علـى نقـل صلاحيـات إداريـة مـن الدولـة المركزيـة إلـى وحـدات محليـة منتخبـة مباشـرة مـن الشـعب تتمتـع بالاسـتقلالين الإداري والمالـي.

لقـد عرَّفهـا (خاشـقجي) علـى أنّهـا: "إسـناد سُـلطة اتِّخـاذ القـرارات، وإصـدار الأوامـر، والتعليمات، إلـى بعـض المرؤوسـين فـي المُسـتويات الإداريّـة الأدنـى داخـل التنظيـم الإداريّ[5]"، وعرَّفهـا (وايـت) علـى أنّهـا: "نقـل الصلاحيـة، تشـريعيّة كانـت، أو قضائيّـة، أو إداريّـة مـن المُسـتويات الحكوميّـة العامّـة إلـى المُسـتويات الدُّنيـا "،و عرَّفهـا (جـلاوي) علـى أنّهـا: "أسـلوب مـن أسـاليب تنظيـم العمـل، حيـث تُمنَـح الوحـدات المختلفـة قَـدراً كبيـراً مـن الإدارة الذاتيّـة، وهـذا يعنـي مَنـح الصلاحيّـات، والمسـؤوليّات للمُسـتويات الأدنـى فـي التنظيـم".[6]

لقد عرَّفها أيضا (البنك الدوليّ) على أنّها: "إسناد مَهامّ جَمع الضرائب، ومَهامّ الإدارة السياسيّة إلى مُستويات حكوميّة أقلّ، وهو مفهوم يتمُّ استخدامه في مختلف أنحاء العالَم على مستويات مختلفة، ولأسباب مختلفة، وبوسائل مختلفة".[7]

وممّا سبق يمكن استنتاج أنّ اللامركزيّة الإداريّة تعني: عمليّة تنظيميّة إداريّة تتضمّن توزيع السُّلطات على جهات عديدة في المُستويات الدُّنيا من الهيكل الإداريّ، بحيث تكون كلّ جهة فيها مسؤولة بشكل مباشر عن مسؤوليّاتها؛ وذلك بهدف إعطاء العمل شكلاً أكثر تنظيماً ومرونة، بالإضافة إلى إشراك أكبر عدد من المرؤوسين في عملّية الإدارة.

اللامركزية الادارية في لبنان : بين قانون البلديات اللبناني واتفاق الطائف

يقتصر تطبيق اللامركزية الادارية في لبنان حاليا على البلديات بموجب قانون البلديات رقم 118 تاريخ 30 حزيران 1977 [8]، أما فيما يخص اتحادات البلديات فهي تشكل مستوى واحد مع البلديات باعتبار انها لا تتمتع بالاستقلال الاداري، ولقد ارتفعت الأصوات المطالبة باصلاح اللامركزية الادارية في لبنان كمدخل اصلاحي للدولة واستقرارها منذ ستينات القرن المنصرم كشكوى من نتنيجة التفاوت في النمو الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق اللبنانية بمخالفة صريحة للدستور اللبناني والذي كرس سياسة الانماء المتوازن، فقدمت اللامركزية الادارية حينها كنموذج واقعي يساعد في تحقيق وبلوغ المشاركة الشاملة خصوصا مع الفئات المهمشة عن الحكم المركزي من أجل الوصول للمساواة على مستوى المناطق.

مع توقيع اتفاق الطائف، الاتفاق الذي انهى الحرب اللبنانية عام 1989، اعتمدت عبارة "اللامركزية الادارية الموسعة "في نص الاتفاق والذي أصبح مرجعا انطلقت منه اقتراحات ومشاريع قوانين متعددة من العام 1990 وحتى يومنا الا أن السلطة المركزية بمؤسساتها التشريعية والتنفيذية لم تعتمد أيا منها، اذ لا يزال اصلاح اللامركزية الادارية مدرجا في مفكرة الاصلاح الاداري والسياسي في لبنان حتى هذا الوقت.

لقد انقضت ثلاثة عقود منذ أن بدأ اتفاق السلام والتعايش بين اللبنانيين والذي وضع حد لنهاية الحرب الأهلية عام 1975. وتبنّت اتفاقية الطائف تطبيق اللامركزية الإدارية لتعزيز التنمية المحلية في لبنان ومؤتمرات التمويل الدولية في لبنان (باريس، سيدر،...) التي أسفرت أيضا عن تبرعات وقروض مشروطة بالإصلاحات الهيكلية بما في ذلك الحكم المحلي الضروري من أجل تعزيز مشاركة البلديات والسكان. حيث يعتمد هذا التطور الاقتصادي

للمناطق اللبنانية الإقليمية الى هذا الوقت على قوة العائلات السياسية. فلعدة عقود كانت هذه العائلات القديمة تحتفظ بموارد الإنتاج وتسيطر على إدارة الأراضي تشترك هذه العائلات في أراضي لبنان ومفاوضاتها تشترط قواعد الديمقراطية التوافقية فتحكم كل أسرة إقطاعيتها وتلعب لعبة التأثيرات السياسية وحماية مجتمعها المذهبي للتأثير على الهيئات السياسية الوطنية.

إن المنطق المجتمعي للمجتمع اللبناني بفسيفساءه المزركشة المكونة من 18 جماعة دينية منتشرة على مساحة صغيرة يتم الحفاظ عليه من قبل عائلات سياسية متفاهمة حينا ومتناحرة أحيانا أخرى وتقدم نفسها على أنها حامية لمجتمعها، يعتنقون فن الصفقات المشبوهة، المحسوبية والزبائنية لكي يستمروا في السلطة. من هذا المنظور لقد أصبح نظام الحكم هذا للسياسيين خدعة اجتماعية سياسية وحان الوقت لتجديده. سوف تساهم ورقتنا بتسليط الضوء حول مفاهيم الحوكمة الإقليمية واللامركزية والسلطات التقليدية وكذلك التنمية الاقتصادية المحلية من خلال تحليل الأدبيات الموجودة حول هذه الموضوعات مع المتغيرات المشاركة في التنمية بالاضافة للروابط مع الحكم الوطني ونتمنى ان نساعد بتطوير مسارات حول تأثير نهج اللامركزية في لبنان.

لقد دخلت اللامركزية الإجماع اللبناني منذ (اتفاق الطائف)، ولم تعد مطلباً فئوياً لمجموعة دون أخرى، اذ حسم (الطائف) المسألة في اتجاه اللامركزية الإدارية الموسعة بعيداً عن فكرة التقسيم أو الفيدرالية، وتشكلت بذلك عنواناً إصلاحياً جامعاً. إلا أنها بقيَتْ حبراً على ورق على رغم مشاريع واقتراحات عدة منذ أن تقدم النائب الراحل أوغست باخوس عام 1995 باقتراح قانون وصولاً إلى مشروع اللجنة الخاصة حاليا[9].

لذا فان ورود اللامركزية الادارية في الوثيقة وتحت البند الثالث "الاصلاحات الاخرى "كان القاطع لكل خوف عند التطرق لهذه الفكرة والخطوة، والباتر لكل شك من أن يتلازم تطبيقها أو أن يؤدي في مرحلة من المراحل الى الانعزال ضمن الفئات اللبنانية وزيادة الشرخ والخوف بالتالي من أن تبعدنا عن مبادئ التعايش والانصهار الوطني والتي ينص عليها الدستور.

اللامركزية الادارية : تحول عالمي وحاجة وطنية

يصعب علينا تجاهل التحول العالمي والذي يجمع الى الحاجة الى انظمة حكم وادارة مؤسسات لامركزية موثوقة، ففي خلال الربع الاخير من القرن الماضي جنح أكثر من 70 % من دول العالم الى نقل مسؤوليات الدولة الى مستويات أدنى من الحكومة، فالدولة اللبنانية بحاجة الى لامركزية تساهم في تمكين المواطنين على المستوى المحلي وتسمح لهم بممارسة

خيارتهم الخاصة لجهة التنمية البشرية وجعل الأولوية لاقتصاد الموارد، والتي تزيد حكما من فرص المشاركة، فادارة الحكم اللامركزية أساسية لتطوير الديمقراطية والتي تكون أكثر تجاوبا مع الحاجات والتطلعات.

لذلك على الدولة اللبنانية أن تعلم بأن عصب اللامركزية يكمن في العدالة والمساءلة وتأمين الخدمات والشورى المنظمة، انها تستوجب وتتطلب علاقة مساءلة قوية يقوم في اطارها المواطنون بمساءلة صانعي السياسات على قراراتهم، في حين يقوم صانعوا السياسات بمساءلة مقدمي الخدمات على عملية تقديم خدماتهم.

توضح لنا العموميات المجردة بأن النظم اللامركزية الادارية تتباين من دولة لدولة، وكما انها تتباين أيضا ضمن اطار الدولة الواحدة في مراحل عدة وقد يرجع ذلك الى الأنظمة الفرعية للنظم الاجتماعية الجامعة والمؤثرات بالعوامل السياسية والاجتماعية والتاريخية والثقافية، لذلك فان دراسة بيئة النظم اللامركزية المحلية او "ايكولوجية الادارة المحلية"، يساعدنا حكما على تحليل وفهم الأدوار والتي تقوم بها هذه الادارات المحلية لاستقرار الأنظمة والعدالة الاجتماعية ولترسيخ سياسات الانماء المتوازن، فانها تتأثر بعوامل عدة ومنها، (العوامل الجغرافية والطبيعية، والعوامل التاريخية، والعوامل الاجتماعية والثقافية والعوامل الاقتصادية، والعوامل السياسية)، أي أن النظام المحلي في أي دولة من الدول وفي لبنان خصوصا هو وليد من العوامل المختلفة المتفاعلة فيما بينها وهي ذاتها والتي جعلت من اللامركزية الادارية في لبنان عنوانا جامعا وحاجة ملحة ومدخلا أساسيا لترسيخ الاستقرار للنظام السياسي والمنطلق الأساسي للانماء المتوازن والتطور للدولة.

فنحن بحاجة الى لامركزية ادارية تراعي خصوصية الحاجات الوطنية والمحلية، وفي هذا الصدد تعزز اللامركزية الادارية العلاقة بين المواطن والادارة، اذ أن شعور أي مجموعة بعدم القدرة على ذلك يؤدي الى تأجيج العصبيات الاجتماعية ما يمنع من انفتاح هذه المجموعات بعضها على البعض الاخر، ويعوق بالتالي تواصلها وتفاعلها، كما تقتضي بذلك سياسة لبنان وجوهر صيغته الحضارية.

كان يوجد في لبنان نقطة غامضة وقاطمة، والتي تتمحور حول الفيدرالية وأمور التقسيم وهي لغات ومصطلحات اعتاد اللبناني على سماعها وخصوصا في فترات الحرب والتنازع والذي مزق التلاحم المناطقي اللبناني، الا أن هذا الواقع اضمحل واندثر نهائيا بعد الاحتكام اللبناني لاتفاق الطائف ذلك الاتفاق والذي وضع حد للحرب اللبناني والذي رسم الواقع الجديد للدولة اللبنانية والجمهورية الثانية، حيث أن اللبنانيين هم الذين أقروا في وثيقة الوفاق الوطني عام ١٩٨٩ ضرورة تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة، والتي وردت تحت عنوان "الإصلاحات

الأخـرى“ فـي الفقـرة (أ) وفـي البنـد الرابـع ”اعتمـاد اللامركزيـة الإداريـة الموسـعة علـى مسـتوى الوحـدات الإداريـة الصغـرى“. والخـوف مـن أن يـؤدي اعتمـاد هـذا المشـروع الـى التقسـيم فهـو فـي غيـر محلـه، لأن اعتمـاد الوحـدات الصغيـرة أي الاقضيـة، كان بهـدف القضـاء علـى كل احتمـال سـواء كان التقسـيم أو أي شـكل آخـر كالفيدراليـة.

فمنـذ العـام 1989 وهـو عـام اعتمـاد وثيقـة الوفـاق الوطنـي فـي لبنان، تشـكل اللامركزيـة العنوان الجـاذب والحلـم القابـل للتطبيـق والـذي ينتظـر الكثيـر مـن اللبنانييـن تطبيقـة ومـن دون أدنـى خـوف، وعلينـا نعلـم فـي لبنـان مـن أنـه بامكاننـا اعتمـاد اللامركزيـة مـن دون الصعوبـات المثبتـة تاريخيـا والتـي ترافـق انشـاء الـدول الفيدراليـة، لكـن علـى اللبنانييـن سـلطة ومجتمـع وشـعب ومؤسسـات أن يكونـوا علـى درايـة بالواقـع عـن قـرب، فالفيدراليـة فـي لبنـان غيـر مرحـب ومرغـوب بهـا خصوصـا بالنظـر الـي ميـزات البلـد ذلـك أن الفيدراليـة هـي تقنيـة عمليـة ومتعقلـة تعتمـد فـي واقعهـا علـى تماشـي شـكلها المحـدد وظـروف المجتمـع المعنـي، فبوجـود عـدد سـكان قليـل ومركـز فـي منطقـة صغيرة،قـد لا تتمتـع الفيدراليـة حينهـا بالفعاليـة التـي تؤمنهـا اللامركزيـة وفـي مجـال السياسـات وهـو صلـب ورقتنا،تعتبـر الفيدراليـة الفلسـفة السياسـية التـي يسـتند اليهـا النظـام الحكومـي والتـي تكـون فيه السـلطة مقسـمة، أمـا فـي لبنـان لـم تعـد اللامركزيـة الاداريـة مطلبـا لفئـة مـن اللبنانييـن بـل حاجـة وطنيـة ملحـة مـن أجـل تعزيـز المشـاركة المحليـة وكأسـاس للانمـاء المتـوازن والتنميـة.

اللامركزية الادارية : باب حقيقي للانماء المتوازن

أصبحـت اللامركزيـة الاداريـة معبـرا حقيقيـا نحـو التنميـة وتطويـر الحيـاة الاقتصاديـة، وهـو الحـال والـذي لا طالمـا عانـى منـه لبنـان فـي طـور عمليـة التنميـة منـذ ”بعثـة ايرفيـد“، والـذي قـد تجلـى فـي التفـاوت الهائـل فـي مسـتوى التنميـة بيـن العاصمـة ووسـط اللبنانـي مـن جهـة ومناطـق الأطـراف مـن جهـة أخـرى، لـذا فـان ادراج الانمـاء المتـوازن فـي الدسـتور يعنـي أن لبنـان رفـع مـن هـذه الأمـور والقضايـا الـى المسـتوى الأساسـي وبخاصـة فـي أنـه ربطهـا بوحـدة الدولـة واسـتقرار نظامهـا السياسـي وهـي كلهـا أمـورا سياسـية لا يمكننـا التهـاون بهـا، لذلـك ينبغـي علـى الحكومـة اللبنانيـة وبشـكل الزامـي اعطـاء الانمـاء المتـوازن الأهميـة المسـتحقة فـي رسـم السياسـات التنفيذيـة وتحديـد الموازنـات وعلـى المجلـس النيابـي أيضـا بـأن يأخـذ فـي عيـن الاعتبـار هـذه القضيـة والقيـام بالتشـريع لهـا ومراقبـة الحكومـة ومحاسـبتها.

لذلـك أتـى مشـروع اللامركزيـة الاداريـة متوافقـا مـع المبـادئ التـي وردت فـي الدسـتور اللبنانـي ولا سـيما فـي مقدمتـه، ومتوافقـة اذا مـع المبـادئ التـي وردت فـي الفقـرات ”ز- ط - و- ي“ مـن مقدمـة الدسـتور والمـادة الاولـى منـه[10].

لقد كان الهدف الأساسي لاعتماد اللامركزية هو حاجة الدولة والنظام السياسي لها من أجل الاستقرار ومن أجل تحقيق الانماء المتوازن بين مختلف المناطق، فقد نصت الفقرة "ط" من مقدمة الدستور اللبناني أن : "لبنان أرض واحدة موحدة لكل اللبنانيين... فلا فرز للشعب على أساس اي انتماء كان ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين"، ونصت الفقرة الاولى من الدستور على أن "لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة"[11]، وبالتالي فان مشروعا يتمتع بخلفية ميثاقية هو مشروعا يحافظ على وحدة الدولة بعيدا عن التقسيم ويتجه الى ادارة التنوع ضمن الوحدة.

وليس علينا المزج بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وبالتالي هناك اختلاف بين اللامركزية الادارية الموسعة والفدرالية. وعلى الدولة اللبنانية ان تعلم من أن الفدرالية نظام سياسي أما اللامركزية فنظام إداري الفدرالية مصدرها الدستور، وتقوم على توزيع للسلطات بين الوحدات الجغرافية، أما اللامركزية فمصدرها القانون وليس الدستور (وبالتالي ما يعطيه المشرّع بقانون يمكن أن يأخذه بقانون)، وتقوم على منح الوحدات المنتخبة محليًا والتي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، صلاحيات إدارية واسعة، ونحن نعمل على أساس تطوير الادارات والمؤسسات ضمن الدولة الموحدة وليس بتغيير شكل الدولة.

نحن بحاجة للامركزية من أجل اعادة هيكلة السلطة لكي يتوفر نظام لتشاطر المسؤوليات بين مؤسسات ادارة الحكم على المستويات المركزية والاقليمية والمحلية وفق مبدأ أساسي وهو الامتثال،فنحن بحاجة الى حكومات تقوم وتيسر لنقل المهمات الى أدنى مستوى مؤسساتي وسياسي، ذلك أن اللامركزية الفعالة هي أحدى حجارات الأساس لادارة الحكم السليم والرشيد ولتطوير الديمقراطية والتمكين المحلي للمواطنين.

اللامركزية الادارية : تمايزا وتمييزا بين الشؤون المحلية والوطنية

لقد اعتبر الفقيه G.Vedel [12] أن مشروطية اللامركزية هي في وجود مستقل لبعض المصالح والتي تعتبر عامة بحد ذاتها، ولكن عموميتها في نطاق أقل من التي تقع على عاتق الدولة المركزية كالبلديات والمصالح الاقليمية.

كما أن جان ريفيرو J.Rivero [13] في معرض كلامه عن اللامركزية، يبين الحاجات التي تهم الشعب بأجمعه والتي تقع مهمة وواجب اشباعه على الادارة وبين الحاجات الخاصة بمجموعة محلية معينة بالذات، لذلك ان الاعتراف بهذا التميز والتمييز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية التي تتولى هذه الهيئات المحلية هو العتبة الأساسية والمنطلق لكل ولأي لامركزية.

نحن نحتاج أيضا في لبنان الى لامركزية ادارية تكون فكرتها الرئيسية هي في تقريب المسافة بين المواطنين والحكومة وبتدريب كبير للموارد البشرية بطريقة متناغمة فمع قدرات بشرية ضئيلة يمكننا توقع فشل اللامركزية الادارية، لأن من بين المشاكل والتي يجب علينا أن نتفاداها باستمرار هي العمل على عدم غياب القدرة على الاضطلاع بمسؤولية تقديم الخدمات العامة على المستوى دون الوطني، والى التنبه أيضا في حين والى جانب أن الهدف الاساسي للامركزية هي تعزيز السلطة والصلاحيات للحكومات المحلية والدون الوطنية، من أن تؤدي في بعض الاحيان والحالات الى زيادة امكانية بسط الحكومات في سيطرتها على الساحة السياسية، وأنا اعني هنا بصراحة الاستقطاب الاجتماعي والذي قد يحصل في ظل اللامركزية، عندما تقوم النخب في المجتمع بالسيطرة على جدول الأعمال المحلي ويتم بالتالي تجاهل آراء المواطنين الأكثر حاجة وخدمة.

علينا أن نتحوط بأن مبرر اعتماد اللامركزية الادارية هو في وجود مصالح متميزة ومتمايزة للوحدات المحلية عن المصالح الوطنية، وتاليها اعتراف الحكومة المركزية بهذه المصالح، وعلينا العمل من أجل تحقيق هذه المصلحة على أكمل وجه في أن تترك الحكومة المركزية قضية ادارة الشؤون المحلية لهيئات منبثقة من الشعب في وحدات الادارة المحلية، مما لا شك فيه أن للمناطق حاجات تختلف من منطقة لأخرى وأبناء هذه المناطق هم أدرى بحاجاتهم وأقدر على حل مشاكلهم من الموظفين المعينين من قبل الحكومة المركزية والذين يرتبطون بها بشكل مباشرة بتسلسل اداري وهرمي والذين يخضعون في ممارسة وظائفهم للروتين الاداري الكلاسيكي، فالتمييز والتمايز بين الشؤون المحلية والوطنية هو من المرتكزات الأساسية للنظام اللامركزيةالادارية فأهل مكة أدرى بشعابها، ومن خلالها يتم تحديد درجة ومستوى المركزية المعتمدة في الدولة.

ان اعتراف السلطة المركزية اذا بمصالح محلية مميزة عن المصالح الوطنية العامة لا يكفي لتحقيقها اللامركزية بالمطلق، انما يجب أن يقترن هذا الاعتراف بوجود هيئات محلية تتولى ادارة هذه المصالح أي حكما الى هيئات منبثقة من البيئة المحلية ومنتمية بالتالي الى المجتمع المحلي لأن تكون أقرب الى السكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيقها وعليها تتمتع بالاستقلال الاداري علينا أن نتيقن في لبنان أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية ليس اختيار الهيئات المحلية بطريقة معينة وانما في استقلال هذه الهيئات في ممارسة وظائفها من دون أن تكون خاضعة لتوجيهات أو أوامر السلطة المركزية، لذلك فانتخاب هذه الهيئات في الشكل ليس الشرط الأساسي لتحقيق اللامركزية، فمعيار الانتخاب لا قيمة مطلقة له في وجود اللامركزية أو في اضفاء اللامركزية على السلطة المحلية، لذلك فالمعيار الحقيقي للتنظيم اللامركزي يكمن في استقلال المجالس المحلية عن السلطة المركزية، وان كان الانتخاب يعتبر في الحقيقة الوسيلة المعتادة لتحقيق هذا الاستقلال.

فـي هـذا الــمجال يقـول أيضـا موريـس هوريـو (M. Hauriou) [14] إن اللامركزيـة الإداريـة تـميل إلـى خلـق مراكـز إداريـة عامـة مسـتقلة يـحدد أشـخاصـها عـن طريق الـجسم الانتخابـي للوحدة الإداريـة، ليس بـهدف اختيـار أفضـل السـبل لإدارة الوحـدات الـمحلية، إنـما مـن أجـل مشـاركة أكثـر ديـمقراطية للمواطنين. فالـمركزية قد تؤمـن علـى الصعيـد الإداري، إدارة أكثر حذقا وتـجردا واقتصـادا مـن اللامركزيـة. لكـن الوطـن لا يحتـاج فقـط إلـى إدارة حسـنة فقـط، بـل هـو بـحاجة أيضـا إلـى حريـات سياسـية. والـحريات السياسـية تفتـرض مشـاركة واسـعة مـن الشـعب فـي الـحكم بواسـطة الانتخابـات والـجمعيات السياسـية. والناخبـون وأعضـاء الـمجالس لا يسـتطيعون تكويـن ثقافتهـم السياسـية إلا عـن طريـق الانتخابـات الـمحلية وفـي الـمجالس الـمحلية.

وإذا مـا عدنـا إلـى النشـأة التاريـخية والظـروف العمليـة لنظـام اللامركزيـة، نـرى أن هـذا النظـام ارتبـط بفكـرة الديـمقراطية التـي تفتـرض انتخاب الـهيئات الـمحلية المولـجة إدارة الوحدات الـمحلية، مـن قبـل الناخبيـن فـي هـذه الوحـدات، وتسـتبعد فكـرة تعييـن أعضـاء هـذه الـهيئات مـن قبـل السـلطة الـمركزية.

هـذا الاسـتقلال لا يـمكن تـحقيقه بصـورة فاعلـة، إلا إذا اعتمـدت الانتخابـات كقاعـدة لاختيـار الـمجالس وطرحـت جانبـا فكـرة تعييـن السـلطة الـمركزية لأعضاء الـهيئات اللامركزية لأن السـلطة الـمركزية سـتجنح، إذا مـا تـم تعييـن أعضـاء الـمجالس الـمحلية بواسـطتها إلـى التدخـل فـي شـؤون هـذه الـمجالس والتأثيـر علـى أعضائهـا وإن بصـورة غيـر مباشـرة، فالعضـو الـمعين يبقـى بالواقـع مرتـهنا لإدارة السـلطة التـي عينتـه ولـن يتمتـع بـإرادة حـرة فـي مباشـرة أعمالـه، وسـتفقد مؤسسـة اللامركزيـة تاليـاً غايـة وجودهـا، بـل وجوهـر وجودهـا حتـى، بفقدانــها الـحرية والاسـتقلال.

اللامركزية الادارية : تكريس استقلال الهيئات الادارية

ينبغـي العمـل علـى تكريـث أولويـة اسـتقلال الهيئـات المحليـة علـى الصعيـد الاداري فـي ادارة شـؤون الوحـدات المحليـة فـي نظـام اللامركزيـة لمـا لهـا مـن فائـدة عمليـة، والتحفيـز علـى تمتـع هـذه الهيئـات بالشـخصية المعنويـة والقانونيـة وهـذا يعنــي أن هـذه الـهيئات تصبـح قابلة لاكتسـاب الحقوق والالتـزام بالواجبـات، وتسـتقل بذلـك عـن الأشـخاص والعناصـر الـمادية الـمكونة لـها،ومرتبا علـى ذلـك منـح الـهيئات الـمحلية الشـخصية القانونيـة نتائـج أوليـة ومهمـة ومنهـا :

أن بتـمتع أشـخاص الإدارة الـمحلية بذمـة ماليـة خاصـة، مـع مـا يترتـب علـى ذلـك مـن نتائـج قانونيـة كاكتسـاب الـحقوق والتـزام الواجبـات وقبـول الـهبات وتنظيـم موازنـات خاصـة مسـتقلة عـن موازنـة الدولـة، اضافـة الـى مشـاركة الدولـة فـي بعـض مظاهـر السـلطة العامـة والتعـاون فـي الأمـور الشـأن العـام كاللجـوء إلـى وسـائل القانـون العـام فـي مباشـرة وظائفهـا، ونـزع الـملكية

والاستملاك ضمن الحدود التي يرسمها القانون بالطبع، وتخضع القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية، كالقرارات الصادرة عن الدولة، للطعن أمام القضاء الإداري لعدم شرعيتها [15]، ولطلب التعويض، إذا ما تسببت بضرر للغير في ممارسة نشاطها، والعمل على اعتبار وتكريس واقع أمر الموظفين التابعين للمواقع الإدارية المحلية مستقلين في نظامهم عن نظام موظفي الدولة، والأهم يبقى دائما هو إعطاء وجود قانوني للوحدات المحلية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة، ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، وأن يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية أو تبديلها.

يجب العمل على استقلال الهيئات المحلية في إدارة شؤون الوحدات المحلية وبالتالي اكتسابها الشخصية القانونية، يعني أن تكون هذه الهيئات مستقلة في اتخاذها لقراراتها. فهي تتمتع بسلطة تقريرية، ضمن حدود صلاحياتها وعليها أن لا تخضع لتوجيهات السلطة المركزية وأوامرها، لأنها لا تخضع أساسا لسلطتها التسلسلية، فصلاحياتها تنبع من القانون مباشرة وليست مفوضة إليها من الحكومة، فالقرارات التي تتخذها تكون نافذة بذاتها وقد يحتاج بعضها إلى مصادقة السلطة المركزية، لأن القانون ينص على وجوب تصديق السلطة المركزية على بعض قرارات الهيئات المحلية، غير أن هذا التصديق لا يغير شيئا في طبيعتها، كون الهيئات المحلية تبقى مسؤولة وحدها عن الآثار التي تترتب عليها، ولها وحدها حق العودة عنها أو إلغاؤها، على رغم تصديق سلطة الوصاية عليها، أي السلطة المركزية، في حين أنه لا يحق لهذه الأخيرة إدخال أي تعديل عليها. ويجب أن تكون هناك قوننة شفافة لأحقية الهيئات المحلية في نظام اللامركزية، مقاضاة السلطة المركزية أمام القضاء الإداري والمطالبة بإبطال القرارات الصادرة عنها، إذا كانت ماسة بحقوقها واستقلالها الإداري، في حين أن الموظف الخاضع للسلطة التسلسلية ليس له حق الطعن في قرارات رئيسه أمام القضاء، حتى ولو كانت مخالفة للقانون، ما لم تمس بشخصه أو تكون متعلقة بمصلحة شخصية له، فهو يبقى تابعاً وخاضعاً في عمله الوظيفي لرئيسه، وهذا ما يميز الشخص المعنوي اللامركزي عن الموظف المركزي.

ذلك إن استقلال الهيئات اللامركزية في اتخاذ القرارات الإدارية يفترض حكما لوجود جهاز إداري خاص تابع لها يتولى تنفيذ هذه القرارات ويمنحها بالقانون الحق والصلاحية في اختيار أفراد هذا الجهاز، ووضع نظام خاص له مستقل عن النظام العام للموظفين، وهذا ما يعزز استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية. ويستتبع ذلك استقلال هذه الهيئات ماليا. فالاستقلال المالي عنصر أساسي في تحقيق اللامركزية الإدارية، لأنه يمكّن الهيئات المحلية من القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها وتنفيذ المشاريع الواجب تنفيذها. فلهذه الهيئات اللامركزية موازنات مستقلة عن موازنة الدولة العامة، ولها محاسبتها الخاصة. أما أمورها المالية فتختلف مصادرها (رسوم، هبات، مساعدات من الدولة).

فالدولة تلجأ إلى مد الهيئات اللامركزية بأموال نقدية لتمكنها من تغطية نفقات بعض المشاريع التي تتطلب أموالا تفوق قدرة هذه الهيئات. غير أن ذلك يؤثر على استقلال الهيئات اللامركزية ويجعلها عمليا في موقع التابع للسلطة المركزية. وقد حذر الفقيه هوريو Hauriou-[16]في هذا المضمار من ان اعتماد الهيئات اللامركزية على المساعدات الحكومية تعطل مفهوم اللامركزية، على أساس أن تمويل المشاريع من قبل الحكومة يعتبر عملاً مرادفاً للمركزية ووسيلة من وسائل فرض النظام المركزي. فبقدر ما تعتمد الهيئات اللامركزية على مواردها المالية الذاتية، يتعمق استقلالها ويتسع، وبقدر ما تعتمد على مساعدات الدولة، يضيق هذا الاستقلال وهو المهم.

إن استقلال الهيئات اللامركزية إدارياً عن السلطة المركزية، يقع ضمن حدود معينة. فهو ليس استقلالاً بمعنى أن الوحدات اللامركزية تمتلك كيانات سياسية تتمتع بسلطات اشتراعية وإجرائية وقضائية، لأنها لا تمتلك مثل هذه السلطات المنفصلة عن السلطة المركزية. غير أنها لا ترتبط بالسلطة المركزية بالتسلسلية الهرمية. فهي ليست مستقلة سياسيا وإنما إداريا فقط. وهي مرتبطة عضويا بالسلطة المركزية. فالاستقلال غير المنضبط ضمن حدود معينة يهدد وحدة الدولة. كما أن علاقة التبعية في إطار السلطة التسلسلية تقضي على اللامركزية. والرابط بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية يتجسد بالرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الأولى على الثانية. وهذه الرقابة الإدارية هي التي تمكّن الدولة من الحفاظ على وحدتها في ظل اللامركزية، فاللامركزية الادارية هي نقل سلطة صنع القرار والموارد ومسؤولية تأمين الخدمات والمنافع العامة من الحكومة المركزية الى مستويات اخرى أدنى من الحكومة، بمساءلة ورقابة واستقلالية وتعاون ضمن حدود القانون.

اللامركزية الادارية : عامل استقراري للنظام ومسرع لعملية التنمية المحلية

تعتبر اللامركزية الادارية رافد أساسي لتحقيق مشروع الاستقرار السياسي للنظام اللبناني ومسرع لعملية التنمية المحلية ومحفز لأمور التطور المؤسساتي، غير أن مؤسسات اللامركزية الادارية تبقى لوحدها عاجزة عن هذا التحقيق اذا لم تكن بالقدر المطلوب واذا كانت فاقدة لدعم السلطات المركزية في الدولة، وتتطلب هذه العملية انشاء بنى تحتية متطورة في مختلف المناطق بما فيها مناطق الأطراف للعمل على وصل المناطق ببعضها بشبكة طرق حديثة،وتنمية المناطق اقتصاديا ومرفقيا وابتكاريا عن طريق دعم وتطوير الزراعة والتمكين واستخدام الوسائل المتطورة العصرية منها، والتخطيط من أجل اعمار مناطق صناعية في مختلف المناطق وهذا الأمر والذي يتطلب رسم سياسات ومخططات على مستوى السياسة المركزية وتنفيذها وصيانتها.

فاذا كانت التنمية الاقتصادية في الدول ذات الأنظمة الليبرالية كلبنان تعتمد على القطاع الخاص وليس على القطاع العام، الا أن القطاع العام وتحديدا السلطة المركزية تلعب دورا أساسيا في توفير الشروط المادية والتشريعات التي تشجع القطاع الخاص على الاستثمار في المناطق الريفية وبخاصة النائية منها، لذلك وحتى ان تمكنت الادارات المحلية في معالجة مشاكل الانماء المتوازن فلا يمكن أيضا للسلطة المركزية أن تتخلى عن هذه المهمة، فيبقى للادارات اللامركزية دور لا بد من أن تقوم به في اطار الانماء المتوازن وهو دور مساعد، فاذا توافرت الامكانيات للادارات اللامركزية سواء البشرية والمالية ومنحت الصلاحيات الضرورية يمكنها أن تلعب دورا مساعدا للسلطة المركزية في تحقيق الانماء المتوازن والعدالة الاجتماعية وبالتالي الاستقرار السياسي، كل ذلك من خلال الدور والذي تلعبه على مستوى التنمية المحلية والتي هي عنصر أساسي من عناصر الانماء [17].

لا يقتصر دور الادارات اللامركزية على تقديم الخدمات الضرورية على الصعيد المحلي، وتنظيم وادارة الشأن العام في اطار عملها الجغرافي والمرفقي، بل انه يتعدى هذا الدور إلى إنشاء واستثمار بعض المرافق الاقتصادية، التي تغذي موازنتها السنوية بالمال، وتمكنها بالتالي من القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها، فتلعب دوراً متعاظماً في عملية التنمية المحلية وبالتالي في مجال الإنماء المتوازن. وفي الدول المتقدمة التي تعتمد اللامركزية الإدارية الموسعة، كفرنسا وبريطانيا وإيطاليا وألمانيا، تقوم مؤسسات اللامركزية الإدارية بدورأساسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بفعل الصلاحيات التي تتمتع بها والإمكانيات المالية والبشرية المتوفرة لديها مما يزيد من فاعليتها، ويعزز دورها في مجال التنمية المتوازنة.

ان القيم والمبادئ السياسية في الدولة تنعكس في العموم على تشكل نظامها اللامركزي، ذلك أن اللامركزية الادارية تعتبر في المقام الاول نظاما فرعيا للنظام ككل، فهو حكما يتأثر بالعوامل السياسية، وليس من المنطق مثلا من قيام نظام محلي ديمقراطي في دولة أو بلد لا تمارس الديمقراطية على المستوى المركزي، ويتم تشكيل المجالس المحلية في الدول الديمقراطية عن طريق الانتخاب،وهي بالضبط تتمتع بصلاحيات واختصاصات أكبر نسبيا وبالنظر الى واقع الدول النامية والتي في طور النشوء وفي ظل دور مهم للسلطة التنفيذية ونتيجة لتمتعها بصلاحيات قوية مقابل لضعف السلطة التشريعية،رغم اقرارها بالفصل بين السلطات ولهذا وللأسف يكون عندنا تحصيل حاصل أن يكون دور المجالس المحلية محدودا في مواجهة الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون السلطة التنفيذية في أقاليمهم أو بلدياتهم وفي ذلك خلل يستوجب حله وتفاديه عن طريق التطبيق الطبيعي للقانون والاحتكام للقانون والدستور واحترام النظام اللبناني البرلماني في موضوع الفصل بين السلطات.

ان عـدم الاسـتقرار السياسـي للدولـة يـؤدي بالدولـة باعـادة الاسـتقرار والسـعي لـه مـن خـلال ادخـال التغييـرات العديـدة الـى الادارات وتعديلهـا أطرهـا وكيفيتهـا ومنهـا الادارات المحليـة، وذلـك مـن أجـل ان يتماشـى سـير الوظيفـة مـع الاسـتقرار للنظـام السياسـي فـي الدولـة وفـي سـبيل تطورهـا، ذلـك لا شـك مـا يمنـح الفرصـة للوحـدات المحليـة للتمتـع بالمزيـد مـن السـلطات والاختصاصـات، طالمـا أن الحكومـة المركزيـة لا تجـد مبـرر تتخـوف منـه الادارة المحليـة.

اللامركزية الادارية : التحديد للموارد المالية

فـي الموضـوع المالـي لقـد جـرى نقـل صلاحيـات ومهمـات واسـعة مـن السـلطة المركزيـة إلـى مجالـس الأقضيـة. وهـذا الأمـر يسـتتبع تأميـن المـوارد الماليـة اللازمـة لممارسـة هـذه الصلاحيـات فتـمّ رفـع نسـبة إنفـاق الإدارات المحليـة (بلديـات وأقضيـة) مـن إجمالـي إنفـاق الحكومـة المركزيـة إلـى حـدود 25% كحـدّ أدنـى؛ فـي الوقـت الـذي لا تتعـدّى نسـبة إنفـاق الإدارات المحليـة المحصـورة بالبلديـات واتحاداتهـا الـ7% مـن نسـبة الانفـاق المركـزي، وهـي نسـبة اتضـح مـن الممارسـة أنّهـا غيـر كافيـة.

يتـم تأميـن 40% مـن هـذا المبلـغ مـن خـلال الصنـدوق اللامركـزي و60% منـه مـن خـلال الضرائـب المباشـرة وغيـر المباشـرة والرسـوم ومـوارد أخـرى تسـتوفي مجالـس الأقضيـة بصـورة مباشـرة، لبعـض الضرائـب والرسـوم التـي تسـتوفيها خزينـة الدولـة حاضـرًا وذلـك وفـق انتقـال مهمـات وصلاحيـات مـن الأخيـرة إلـى الأولـى.

تجـدر الإشـارة إلـى أنّ المشـروع عـدّد فـي المـادة 78 منـه واردات القضـاء [18]، ونذكـر منهـا علـى سـبيل المثـال لا الحصـر:

- مداخيـل المشـاريع التـي يسـتثمرها القضـاء مباشـرةً، وحصّتـه مـن المشـاريع التـي يشـارك فـي استثمارها.
- 20% من جداول التكليف العائدة لضريبة الدخل بالنسبة إلى المكلّفين المسجّلين ضمن القضاء.
- 50% من رسوم التسجيل الإداري بالنسبة إلى العقارات الواقعة ضمن نطاق القضاء.
- الضريبـة علـى الربـح العقـاري فـي حـال التفـرّغ عـن عقـار غيـر مبنـي (التـي اسـتحدثها مشـروع القانـون).

واذا عدنا لمناقشة مقومات اللامركزية فنجدها بأنها تتركز على أربعة مبادئ أساسية :

مبـدأ اعتـراف السـلطة المركزيـة بوجـود مصالـح محليـة متمايـزة عـن المصالـح الوطنيـة واكتسـاب السـلطات الماليـة الشـخصية المعنويـة والاسـتقلال المالـي، والجديـر ذكـره هنـا هـو ان تشـريع العمـل

البلدي في لبنان يتضمن الاعتراف بخصوصية المصالح المحلية وتمايزها، بل انه يذهب أكثر من ذلك في اتجاه الاعتراف بمبدأ ثان وهو الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات المحلية كما هو الوضع في البلديات، ولكن مع عطل وشائبة في موضوع الاستقلال المالي وطريقة التمويل لهذه السلطات.

لدينا أيضا مبدا تمتع السلطات المحلية بالاستقلال الاداري والمالي والذي يقضي الاستقلال الاداري أساسيا بحق الاهلية، كما يخول السلطات المحلية اتخاذ قرارات ذات صفة ادارية وتنموية في مجالات يحددها القانون حكما، على أن تكون هذه القرارات نافذة ضمن نطاقها الجغرافي – الاداري من دون الرجوع الى السلطة المركزية، أما الاستقلال المالي فانه يمنح السلطات المحلية القدرة بما يقتضيه ذلك من ذمة مالية وموازنة مستقلة ونظام محاسبة مستقل وأنظمة مالية خاصة بها تمكنها من تحصيل العائدات المالية والتي يحددها القانون.

على أن المتعارف عليه بأن استقلال السلطات المحلية اللامركزية يبقى استقلالا نسبيا في جميع الانظمة اللامركزية، اذ أنها تعتبر جزء لا يتجزأ من الدولة وترتبط عضويا بالسلطة المركزية وتخضع لسلم القوانين والنظم الوطنية التي تعلوها وتشكل اطارا حاضنا لها،وهكذا تحتفظ السلطة المركزية بحق الرقابة على عدد من قرارات السلطات المحلية اللامركزية التي يحددها القانون ضمانا لانسجام المصلحتين الوطنية والمحلية.

وهناك مبدأ قيام السلطة المحلية اللامركزية على أساس الانتخاب الشعبي، ذلك أن هذا المبدأ هو الأهم في التسلسل المنطقي للمبادئ الآنف ذكرها لما فيه من تكريس لمبدأ الديمقراطية المحلية، فيفترض بالسلطة المحلية اللامركزية أن تكون منتخبة بالكامل والا بطلت شرعيتها التمثيلية وبشكل مباشر صفتها اللامركزية، على أن معظم اللبنانيين ما زال يرى وهو محق في اللامركزية على أنها مجرد عملية ادارية ترمي الى تقريب بين الدولة والمواطنين ذلك من خلال تسهيلها تصريف معاملات المواطنين الادارية على الصعيد المحلي، الأمر الذي يدعوا الى سلطة السلطات المحلية سواء على مستوى المحافظين والقائمقامين، والذين كانوا يمثلون السلطة المركزية لما كان يجري تعيينهم بطريقة في مناصبهم بموجب قرار وزاري، وأضحوا يمثلون السلطة المركزية على الصعيد المحلي، وللأسف مثل هذا التصور لا يمت الى صيغة اللامركزية بأي صلة، انه يتدرج أكثر تحت صيغة اللاحصرية، ولعل من ميزات هذه الأخيرة غياب الاستقلالية الادارية والمالية والخضوع للسلطة التسلسلية ضمن تنظيم السلطة المركزية الادارية وعليه اذا يقتضي تقويم المصطلحات والتمييز بين الدولة والسلطة المركزية فالدولة ليست رديفا للسلطة المركزية، وانما هي الجامعة الوسطى للسلطتين المركزية واللامركزية.

اللامركزية الادارية : أي اللامركزية الضريبية

حيث أن الأولوية في موضوع الاستقلالية المالية تنظيم اللامركزية الضريبية، ويهمنا هنا ابراز العناصر الأربعة والتي تحدد الأبعاد الضريبية للامركزية وهي :

أ. تخصيص المسؤولية عن الانفاق من قبل الحكومة المركزية ومستويات الحكومات المحلية

ب. تخصيص الضرائب من مستويات الحكومة

ج. تصميم نظام منح بين الوكالات الحكومية

د. وضع موازنة للتدفقات المالية الحكومية البينية ومراقبتها

علينا العمل في لبنان والانطلاق بموضوع اللامركزية لناحية أن الاستقلالية المالية للوحدات المحلية تحدد نجاح هذه الحكومات وسلطتها أو انها وعلى الاقل تؤدي دورا كبيرا في تحديد نجاحها وسلطتها، فاللامركزية الضريبية تصبح مسألة رئيسية، ومن غير المتوقع أن تنجح الحكومات دون الوطنية التي تناط بها الكثير من المسؤوليات والتي تفتقر الى الموارد التي تسمح لها بالاضطلاع بها من تحقيق توقعات مواطنيها [19]، ما يطرح بالتالي سؤالا واشكالية محورية بشأن شرعيتها وفعاليتها، فكيف ستقوم الحكومات الدون الوطنية بايجاد التمويل اللازم للاضطلاع بمسؤوليتها وواجباتها ؟ كيف ستدفع مقابل تأمين الخدمات للمواطنين المحليين ؟ والاشكالية الأهم بالتأكيد من أجل الاستمرارية حول ما هي الخدمات التي ستكون مسؤولة عن تأمينها ؟ ذلك أن هناك مجموعة من الخيارات والتي يتعين دراستها للاجابة عن هذه الأسئلة، لذلك على الدولة اللبنانية أن تتيقن بأن نجاح مشروع اعتماد اللامركزية متوقف على قوة الارادة والتفاهم والاختيار المناسب للخيارات.

حينما تعمد اللامركزية الضريبية يتم ارساء علاقة حكومية بينية ما يؤدي وهذا واقع الأمر الى بروز مجموعة من المسائل والمخاوف المحددة وبهدف تمويل عملية تقديم الخدمات المناسبة على المستويين المحلي والمركزي، ويجب أيضا العمل على توفير مصادر ايرادات مناسبة، ومن الاسئلة التي تطرح حول من يفترض به جباية أي ضريبة ؟ وكيف يمكن تخصيص الايرادات ؟ وأيضا كيف سيكون التوزيع الأمثل للمسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة ؟ ويمكننا أن الاعتراف هنا أن الأهم بالموضوع هو تخصيص النفقات ؟

في تخصيص الايرادات يعتبر فرض الضرائب المحلية أحد أفضل الأساليب لتمويل عملية تأمين المنافع والخدمات العامة التي يستفيد منها مجتمع محلي ما وتعتبر الضرائب المحلية الجيدة تلك التي تخضع لادارة محلية والتي تفرض بشكل رئيس على السكان المحليين، ما

يسمح بتفـادي مشـكلة التنافسـية بيـن الحكومـات دون الوطنية،ويمكـن بالتالـي فـرض الضريبـة علـى الأمـلاك والضريبـة علـى الآليـات والضرائـب علـى المؤسسـات التجاريـة المحليـة وحتـى الضرائـب علـى الاسـتخدام.

غيـر أن الاعتمـاد الكبيـر علـى الضرائـب علـى الأمـلاك قـد يـؤدي الـى مشـاكل جمـة، ذلـك أن ادارتهـا مكلفـة وصعبـة، الا أن هـذه الضرائـب شـفافة بدرجـة كبيـرة، ممـا يشـجع بالأحـرى المسـاءلة الاداريـة، بالاضافـة الـى ذلـك ينبغـي تفـادي الاعتمـاد الكبيـر أو الوحيـد علـى الضرائـب علـى الأمـلاك نظـرا الـى أن ضريبـة محليـة وحسـنة الادارة علـى الامـلاك غيـر قـادرة بحـد ذاتهـا علـى تمويـل نفقـات اجتماعيـة هامـة كالصحـة والمنـح الاجتماعيـة والتعليـم.

فيمـا يخـص أيضـا التحويـلات والمنـح يفتـرض العمـل علـى لامركزيـة اداريـة بطريقـة متوازنـة، ان احتوائهـا علـى اللامركزيـة الضريبيـة مـن أجـل التمكـن مـن اعـادة تخصيـص المـوارد هـي تضمـن حسـن سـير العمـل فـي الحكومـات المحليـة والتـي تكـون متوجبـا عليهـا قـد تفاوضـت مـع السـلطات المركزيـة بشـأن تخصيـص المـوارد.

يشـكل نظـام التحويـلات الحكوميـة البينيـة مـن دون أدنـى شـك عنصـرا هامـا مـن عناصـر اللامركزيـة لأسـباب متعـددة فالحكومـات المحليـة قـد لا تكـون مسـتعدة لأن تمـول وحدهـا الخدمـات التـي ترتـب آثـارا علـى أطـراف ثالثـة، نظـرا الـى أنهـا خدمـات قـد تفيـد أشـخاص مـن خـارج المجتمـع أيضـا، فشـق الطرقـات وانشـاء المتنزهـات العامـة يفيـدان أيضـا المجتمعـات المجـاورة، مـن خـلال زيـادة امكانيـة التنقـل والنفـاذ اليهـا، فهـذه المشـاريع لا تفيـد المكلفيـن المحلييـن فحسـب بـل أيضـا الأشـخاص الذيـن يعيشـون خـارج المجتمـع المعنـي، هنـاك سـبب آخـر للتحويـلات مـن الحكومـة المركزيـة وهـو صعوبـة المواءمـة بيـن كلفـة تخصيـص النفقـات والأمـوال الناتجـة عـن الضرائـب المحليـة[20].

يفتـرض بالتالـي علـى الدولـة اللبنانيـة بـأن تضـع الصيغـة المناسـبة للتحويـلات مـن أجـل تلبيـة حاجـات المناطـق والمحليـات ومجتمعاتها،فحينمـا يتـم تطويـر نظـام تحويـل ضريبـي مـا ينبغـي أن نؤخـذ فـي الاعتبـار ثلاثـة جوانـب هامـة، وهـي فـي حـد ذاتهـا اشـكاليات :

1. من أين سيتم تحويل الأموال وما هو المبلغ المحول ؟
2. ما هي المعايير المعتمدة لتوزيعها ؟
3. ما هي الشروط التي ستفرض على هذه التحويلات

لدينـا توفـر لأدلـة حـول أهميـة تحويـلات الحكومـة المركزيـة فـي خطـط اللامركزيـة فـي كافـة أنحـاء العالـم، وتعتمـد غالبيـة الحكومـات المحليـة بشـكل كبيـر علـى تحويـلات الحكومـة المركزيـة وأن كان يتـم استيفاء الضرائـب المحليـة مثـل الضريبـة علـى الأمـلاك بصـورة صحيحـة، ولا بـد مـن الاشـارة فـي هـذا الصـدد الـى أن التحويـلات مـن الحكومـة المركزية يجـب أن تكون في لبنان مسـتقرة ومتوقعـة. وفـي اطـار صيغـة قانونيـة معينـة ولأغـراض الفعاليـة والمسـاءلة يجـب تفـادي التحويـلات غيـر المخطـط لهـا وغيـر المتوقعـة وغيـر الرسـمية لأنهـا تخضـع لضغـوط سياسـية وللمسـاءلة فـي مقابـل ذلـك وهـو المفتـرض الطبيعـي والقانونـي. تؤمـن فـي المقابـل التحويـلات المسـتقرة والمتوقعـة والتـي تسـتند الـى صيغـة معينـة الاسـتقرار وامكانيـة توقعهـا مـا يسـمح للحكومـات المحليـة بوضـع موازنـات صحيحـة لأنشـطتها القصيـرة والطويلـة الأمـد، فهـذا النـوع مـن أنظمـة التحويـل المسـتند الـى صيغـة معينـة يسـمح للحكومـات المحليـة باعـداد موازناتهـا بشـكل أفضـل ويقضـي التحـدي الأكبـر دائمـا فـي لبنـان فـي العمـل علـى وضـع نظـام يسـمح بتوقـع قيمـة التحويـلات الضريبيـة المركزيـة وضمـان مرونتهـا دائمـا.

وحتـى عندمـا يتـم توجيـه التحويـلات الضريبيـة مباشـرة الـى المناطـق الأكثـر فقـرا مـن خـلال نظـام اعـادة توزيـع، فمـا مـن شـئ يضمـن انهـا سـتصل الـى يـد أكثـر الأفـراد فـي هـذه المناطـق يضـاف الـى ذلـك أن العديـد مـن الأسـر الفقيـرة تعيـش فـي مناطـق أكثـر حظـوة، لهـذا السـبب قـد لا تنجـح اعـادة التوزيـع المناطقيـة فـي بلـوغ الأهـداف المرجـوة، أي اعـادة توزيـع المـوارد مـن الطبقـة العليـا فـي المجتمـع الـى المعوزيـن أي المواطنيـن والرعايـا الذيـن يعيشـون تحـت خـط الفقـر، فيجـب أن تتوفـر عـدة خيـارات وتقنيـات للتخفيـف مـن حـدة هـذه المعضلـة [21]، ويكمـن أحـد الحلـول فـي توجيـه التحويـلات الفرديـة الـى الأسـر الفقيـرة بـدل التحويـلات المناطقيـة والتـي يجـري توجيههـا الـى المناطـق الفقيـرة، وقـد يكـون اتبـاع الوسـيلة الأكثـر ملاءمـة للتعاطـي مـع مسـألة اعـادة التوزيـع الضريبـي هـي فـي تحقيـق تـوازن بيـن التحويـلات الفرديـة والمناطقيـة والمحليـة، ويسـتند التـوازن مـرة أخـرى التـوازن الصحيـح الـى اصـلاح الخلـل المناطقـي.

وفـي نفـس السـياق قـد يتوفـر خيـار آخـر فـي التحويـلات الضريبيـة وهـو اسـتعمال الاشـتقاق، فبموجـب هـذا النظـام يمكـن للسـلطات المحليـة الاحتفـاظ بقسـم مـن ضرائـب الحكومـة المركزيـة والتـي تـم تأديتهـا داخـل حدودهـا، ففـي لبنـان قـد تكـون هـذه الضريبـة علـى القيمـة المضافـة بنسـبتها المعينـة بالـذات، علـى أن توضـع هـذه الأمـوال فـي تصـرف السـلطات المحليـة مـن دون أي شـرط، فالفائـدة الأولـى مـن هـذا النظـام هـي امكانيـة توقـع قيمـة الأمـوال، غيـر أنـه مـن المحتمـل أن تسـتفيد المجتمعـات دون الوطنيـة فـي لبنـان والأكثـر ثـراء مـن هـذا النظـام أكثـر مـن المجتمعـات الأكثـر فقـرا ذلـك بسـبب قـوة الاقتصـاد المحلـي.

في واقع وأمر تخصيص النفقات، ما من توزيع موحد أو أمثل للمسؤوليات بين مستويات الحكومة المختلفة، فالأمر يختلف باختلاف البلدان يحدده عدد من العوامل، بما في ذلك فرادة البلد التاريخية والاقتصادية والثقافية في لبنان، ويمكننا توزيع المسؤوليات على السلطات المحلية المختلفة أن يكون غير متوازن ويستند الى حجم السكان والتصنيف الحضري والريفي ومعايير خاصة بالقدرة الضريبية وبالتالي قد تناط مسؤولية تقديم بعض الخدمات وخاصة بالمدن الكبرى، فيجب أن تكون مناطة بالسلطات المحلية في المناطق الأخرى.

في موضوع النفاذ دون الوطني للاقتراض وعندما تزيد الحكومات المحلية الانفاق على مشاريع التنمية الاجتماعية، غالبا ما يقطف المسؤولون ثمارا سياسية ويتركون لمن سيخلفهم ديونا عامة مرتفعة، ان كانت السلطات دون الوطنية ستقوم بالاقتراض من مؤسسات الاقراض، فينبغي اثبات وضوح الاقتراض وشفافيته لكل أصحاب المصلحة بمن فيهم المواطنين والمقرضين، يجب أن تضمن معايير الشفافية الاستعمال السليم للأموال التي تم اقتراضها لكي يكون أغلب أصحاب الحق والمصلحة مطلعين على شروط هذه القروض واستعمالاتها، واذا حصلت حكومة محلية على سبيل المثال على قرض لتعبيد طريق واختارت أن توقع عقدا مع شركة خاصة للقيام بهذا العمل، ففي هذه الحال سيستفيد كل من المصلحة الخاصة (شركة البناء) والمصلحة العامة (الأشخاص الذين سيستعملون هذه الطريق)، غير أنه من الممكن أن يفضي اقتراض الحكومة دون الوطنية الى الفساد والى خدمة المصالح المتنافسة بشكل غير متوازن ان لم يخضع لرقابة صارمة لهذا السبب من الأهمية بمكان أن يكون المجتمع المدني في لبنان قادرا على التأثير على القرارات السياسية وأن يكون التعامل بين ممارسي الضغوط في القطاع الخاص والسياسيين شفافا ومتوازنا قدر الامكان.

ان مشاكل الاقتراض غير المناسب الذي تلجأ اليه الحكومات والسلطات المحلية ليست مشاكل تطال اللامركزية فقط بل انما هي من عوارض عدم الملاءمة أيضا في لبنان من نظام التمويل الحكومي البيني داخل الدولة، وينبغي الابلاغ عن كل عمليات الاقتراض دون الوطني مباشرة وبصورة شفافة لكي لا تقوم السلطات المحلية بنقل ديونها الى الادارات التي ستخلفها ولكي تسمح حكما للناخبين المحليين والحكومة المركزية والقطاع الخاص العلم لفهم ما يدور.

اللامركزية الادارية : مدخل رئيسي للمساءلة الناجعة

هنالك على الأقل نوعين من المساءلة يسودان في اطار حكم وادارة اللامركزية، فهنالك الطريق القصيرة والطريق الطويلة، فالطريق القصيرة ما هي الا علاقة المساءلة القائمة بين مقدمي الخدمات وزبائنهم أي بالطبع المواطنين المحليين [22]، وبموجب ذلك يجب أن يخضع مقدم

الخدمات مباشرة للمساءلة أمام المستهلك للخدمات العامة، وفي هذه الحال يحتاج المستهلك أي المواطن أو الفرد المحلي الى آليات قانونية وعملياتية لكي يؤثر صوته وآراؤه بشأن الخدمات العامة مباشرة على مقدم الخدمات، أما لجهة طريق المساءلة الطويلة فهي العلاقة التي تجمع صانعي السياسات ومستهلكي الخدمات العامة، بأن يخضع صانعوا السياسات الى اخضاع مقدمي الخدمات للمساءلة على قراراتهم وأعمالهم ومخططاتهم.

ان مواطن الضعف التي تشوب عملية تقديم الخدمات تعود الى عطل يطال أحد الروابط أو أكثر في علاقة المساءلة، اذ تعود فائدة الانفاق العام على الصحة والتعليم بشكل رئيس على غير الفقراء مما يعكس بالطبع عجز المواطنين لا سيما الفقراء منهم، وقد حددت المشاكل التي تعتري طريق المساءلة الطويلة بالبعض الى الترويج للامركزية باعتبارها الوسيلة لتعزيز المساءلة والتالي لتحسين تقديم الخدمات، كما أن نقل مسؤولية تقديم الخدمات العامة الى مستويات أدنى من الحكومة يعني أن السياسي المسؤول بات حكما منتخبا محليا، ذلك أنه يجب أن يجعله هذا الاجراء مسؤولا أكثر أمام المواطنين لأن باستطاعتهم أن يراقبوه عن كثب وأن يعزوا التغييرات في نوعية الخدمات اليه بشكل أسهل،ومن هذا المنطلق تسمح اللامركزية بتعزيز علاقة المساءلة بين المواطنين والسياسيين المحليين وبالتالي لتعزيز علاقات المساءلة الأخرى في مجال تقديم الخدمات وهو الباب الأساسي للعدالة الاجتماعية والانماء المتوازن وبالتالي التحقق الفعلي لدولة القانون والمؤسسات والمنطلق الرئيسي لتحقق أي استقرار سياسي في لبنان.

تستند المساءلة أيضا الى فرضية أن المواطنين في المجتمعات المحلية يعرفون على من سوف يلقون اللوم بطريقة بسيطة وعفوية في حال ساءت الامور وأن ادارة الحكم اللامسؤولة سيكون لها تداعيات سياسية على الذين هم في الحكم، فيحتاج المسؤولون المحليون الى ما يكفي من النفوذ لممارسة الصلاحيات المفوضة اليهم، وينبغي اذا تحديد هذا النفوذ بوضوح وأن يفهمه جميع أصحاب المصلحة، فاذا كان المواطنون المحليون يجهلون مسؤوليات ممثليهم المحليين، فلن يعرفوا ما هي الخدمات التي يحق لهم الحصول عليها أو أن كانت الأموال العامة تنفق على الاضطلاع بالواجبات المنوطة بالمسؤولين المحليين، ذلك أن اللامركزية الناجحة وقف على قوة المؤسسات السياسية المحلي، نظرا الى أن هذه الأخيرة تحدد الى أي مدى يضطلع المسؤولون سواء أن كانوا منتخبين أو معينين حتى بمسؤولياتهم بصورة شفافة ومسؤولة تلبي حاجات المجتمع وتحافظ على استقرار الدولة [23].

لذلك فان الضمان لكل المساءلة والتظام هو بتوفر القوانين والتنظيمات تضعها الحكومة المركزية وتطبقها لتأمين نفاذ سهل الى المعلومات العامة وهذا يشمل حكما النفاذ غير المركب الى التشريعات المحلية والوثائق الخاصة بالايرادات والنفقات وعقود الاقتراض المحتملة وكلفة الخدمات العامة وغيرها من النشاطات الحكومية، وينبغي لنا في هذا الصدد الترويج لنفاذ الجمهور لا سيما المواطن والمنظمات الغير الحكومية الى هذه والوثائق كما ينبغي تسهيله.

حيث يكمن أحد تحديات حسن التصميم والتنظيم في التأكد الدائم ولا شك فيما خص الحوافز الملائمة تولد "المسؤولية الضريبية "فان لم يخضعوا صانعوا القرار المحليون للمساءلة، لن يتخذوا قرارات منتجة وفعالة متعلقة بتخصيص الموارد، وتتألف التحويلات الضريبية اجمالا من قسم مشروط وآخر غير مشروط، ذلك أن التحويلات الضريبية المشروطة تؤدي عموما الى مساءلة أكبر لأن باستطاعة الحكومة المركزية أن تحمل السلطات المحلية والحكومات المحلية مسؤولية التخصيص المناسب للأموال المحولة، أما التحويلات غير المشروطة فتتعلق بالأموال والتي تخضع من أجلها الحكومات دون الوطنية للمساءلة المباشرة أمام ناخبيها.

يمكننا في لبنان من تحسين القدرة على توقع قيمة التحويلات اذ يسمح لها الأمر بالتخطيط لعملية تقديم الخدمات بصورة أكثر فعالية من خلال استعمال نظم التخصيص والتي تستند الى صيغة معينة والتي تحددها تدابير المساواة، وحتى في حال استناد التحويلات الى صيغة محددة تبقى عرضة لتأثر العوامل السياسية بغض النظر عن شروط المساواة والفعالية، مما يؤدي في التالي الى تجاهل المجتمعات الفقيرة والمهمشة، ويمكن للتشريعات المركزية التي تفوض سلطة صنع القرار الى وكالات مستقلة أن تساعد في حل مسألة النفوذ في مجال التحويلات الضريبية.

ويمكننا القول بان الترابط الضريبي بين مختلف مستويات الحكومة يعني أن وضع موازنة التحويلات وتقييمها هما من العناصر الهامة لضمان عملية تقديم خدمات فعالة ولتعزيز قيمة النفقات العامة، حتى ولو كان نظام التحويلات الضريبية لا يستند الى صيغة محددة، فان نشر المعلومات مالية شاملة ومنتظمة عن كل مستوى من مستويات الحكومة للمساعدة في مراقبة الموارد العامة قد يساهم في تحسين امكانية توقع التحويلات وتعزيز تخطيط الحكومة المحلية، وهذا بدوره يسهل الرقابة العامة التي تمارسها مجموعات المجتمع المدني غير الحكومية والتي تساعد المواطنين على فهم نوعية المعلومات الخاصة بالموازنات وكيفية ترتيبها، وقد خططت بعض الدول خطوة أبعد في هذا المجال والتي قامت باشراك المجتمعات المحلية في عملية اعداد الموازنات من خلال مقاربة تشاركية اعتمدتها في بلديات المدن [24].

لذلك يجب أن يتمتع الفرد والمواطن اللبناني بحق التعبيير عن تفضيلاته ورفع الشكاوى والتأثير على المزاجيات وليس فقط في يوم الانتخابات، ولا يمكن أن يكون حق التصويت الآلية التشاركية الوحيدة لضمان مشاركة المواطنين،ويجب الاضفاء القانوني على الاجتماعات العامة لكي تشكل تسهيلا تنظيميا للربط في كثير من الأمور.

فيعد نقل السلطة الادارية وبناء القدرات المؤسساتية والحكومية المحلية من أصعب وظائف الحكومات المركزية التي تحاول اعتماد اللامركزية ففي غالبية الحالات تحتاج البلدان النامية الى وضع تسلسل محدد لهذه المهام، نظرا الى أن القدرة المؤسساتية والحكومية للادارة ضعيفة

أو غائبة، وبالتالي بات من الضروري أولا بناء القدرة المحلية قبل منح الحكومات المحلية الاستقلالية الادارية اللازمة لتأدية مهامها الجديدة، لا تتوفر أجوبة عامة عن هذه الاسئلة الصعبة لأن البلدان تختلف عن بعضها البعض غير أن هناك بعض المبادئ التي تتعلق بدور الحكومة المركزية والتي تستحق أن تؤخذ بالاعتبار عند تطبيق اللامركزية.

الخاتمة

نحن نتساءل في لبنان لموضوع الاصلاحات التي أقرت في مؤتمر الطائف حول أسباب التأخير في اقرار مشروع وقانون اللامركزية الادارية كاطار وحاجة لتحقيق الاستقرار السياسي للنظام اللبناني، ومن أجل التطبيق الفعلي للتنمية المتوازنة وادارة السلطة المحلية، وطبيعة التبريرات المانعة على مدى أكثر من ربع قرن، لتصل الأمور الى طرح التساؤلات والهواجس حول الخفايا والبواطن في قضية مهمة تنموية.

والاشكالية المهمة التي تدور هنا، ما الذي يمنعنا من هذا التطبيق وما هي هذه العراقيل ؟ وهل أن هذا العائق هو في وجه ترابط الخيارات وتكاملها بين اللامركزية الادارية والمسائل الأخرى والتي على علاقة بها، والتي تعود الى مشكلة بنيوية في النظام السياسي، ام أن المشكلة في العمق هي ذات طابع تقني ونموذجي، أم أن الواقع يعد اختلال في ميزان الأولويات وفي طريقة متابعتها ؟ أم أن هناك دفع اضافي لاعطاء اللامركزية الادارية بعدا سياسيا ؟ وما هي القواسم المشتركة لذلك الموضوع؟

هذه الاشكالية والتي بدأت منذ نشاة الدولة اللبنانية، وكان الهدف هو بناء الدولة المتماسكة الموحدة، ويؤطرها الحكم المركزي المقيد طائفيا، الذي يشكل مسار رؤية وتحدي معيق في الوقت نفسه، لتعزيز الوحدة الوطنية أكثر منه لتقوية الدولة، باعتبار أنه في غياب أي مؤسسة أو رمز أخر للوحدة الوطنية، ويفترض أن الدولة هي المنطلق المحوري لتلك الوحدة فقبل مشروع الدولة الموحدة كانت الطائفية وما زالت للأسف والتي جاءت امتدادا لنظام المتصرفية.

في هذا التلاقي بين مشروع الدولة الموحدة والعملية للسياسات اللامركزية، نتج لدينا ديناميتان متعارضتان، لقد دفعت الأولى قوة دفع بعيدا من المركز والثانية قوة جذب اليه والقوتان تعملان في نفس الوقت وتولد دائما توترا مستديما، وأزمة على النظام بل وأزمة في النظام، ومع عهد الاصلاح الاداري وبروز مفاهيم الانماء الموازن واستقلالية القضاء والعدالة الاجتماعية وسواها من القضايا والتي طرحت في مرحلة الرئيس السابق للجمهورية اللواء فؤاد شهاب، حتى وان كانت من أسباب اندلاع الحرب في لبنان، فكان طرح مشروع اللامركزية يتصدر قائمة المطالب الاصلاحية سواء في الوثيقة الدستورية في 14 شباط 1976،

أو في مشاريع أنهاء الحرب 1976 الى الطائف، وكله كان مقصودا الى أن وصل الأمر الى اهماله بانه يؤدي الى انعكاسات سلبية على الاستقرار السياسي في البلاد وعلى الوحدة الوطنية ولا سيما عندما اعتبر النواب في الطائف بأن الانماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن أساسي وأولوي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

ذلك يعني بأن الدولة اللبنانية قد رفعت هذه القضية الى مستوى القضايا الأساسية وضمن الأمور الأساسية وتم ربطها بوحدة الدولة واستقرار نظامها ومن ضمن الأمور الأساسية التي لا يمكن التهاون بها، وهي بالتالي ملتزمة باعطاء الانماء المتوازن الأهمية التي يستحق في رسم سياساتها وتحديد موازناتها، خصوصا باعتبار أن المجلس النيابي بات يأخذ بالأولوية هذه القضية.

ان هذا التأخير الخاص في اقرار اللامركزية الادارية الموسعة طيلة هذه المدة والدولة اللبنانية اليوم بأمس الحاجة وأحوج ما يكون اليه خصوصا في ظل العجز عن تقريب المسافة بين المواطنين والحكومة وتلبية حاجات المواطنين، في ظل العجز الكبير للسلطات المركزية وعدم القدرة على توفير منافع وخدمات عامة تحقق التنمية على مختلف مستوياتها،تنسجم بشكل أكثر فعالية وأكثر ملاءمة مع الواقع اللبناني في ظل التموضعات والتشكلات الجغرافية والديمغرافية، وهو ما يطرح لنا عدة تساؤلات تشملها الغموض وأبعاده والتي تؤخر اقراره.

فاذا كان الانتقال من لامركزية ضيقة ومتواضعة في لبنان الى لامركزية واسعة جدا يعتبر أمرا خطيرا الا أن هذا الافتراض خاطئ، وذلك يتطلب الوصول معه الى صيغة شاملة لما من ايجابيات لموضوع اللامركزية الادارية في تعزيزها للشفافية والمساءلة والمحاسبة المباشرة وما تساهم به من تنشيط للتنافس الديمقراطي وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين، لماذا اذا لا تخلص النوايا لدي القوى السياسية والكتل البرلمانية الى ازالة كل هذه الهواجس والسعي الجدي والحتمي لاقرار اللامركزية الادارية الموسعة، تعطى في اطاره مجالس الاقضية الصلاحيات والامكانات المالية اللازمة في اطار اللامركزية الانمائية في اطار الدولة الواحدة والانصهار الوطني والعيش المشترك، وكما تعطي للمجالس البلدية الامكانات المالية وتزيل العراقيل الادارية وتمكنها بكل فعالية من لعب دورها في مجال تحقيق الانماء المتوازن والاستقرار السياسي، ذلك هو التطبيق الصحيح للطائف والذي ينظر اليه كنموذج مقبول دوليا وحتى لكثير من الدول، ونختتم الورقة بعض التوصيات والحلول على المدى القصير والمتوسط :

التوصيات

فصل وزارة الداخلية عن وزارة البلديات وعلى ان تصبح كل وزارة مستقلة عن الأخرى

- إنشاء وزارة خاصة بالشؤون المَحلّية اللامركزية
- توسيع صلاحيات الإدارات اللاحصرية

إصدار التشريعات التي تعزز الواردات الذاتية

- دعوة البلديات إلى لقاءات بهدف إلى الضغط على الدولة لاقرار وتنفيذ المشروع،
- دعوة السلطة السياسية إلى اعتماد مشروع اللامركزية الإدارية في أقرب وقت ممكن،
- تطوير القوانين البلدية واعطاء البلديات مزيدا من الصلاحيات المالية والادارية.
- الغاء جميع أنواع الرقابات السابقة ووضع آلية أكثر جدية في الرقابات اللاحقة.
- دعوة مجلس النواب إلى تعديل قانون البلدية بما يتناسب مع مشروع قانون اللامركزية الادارية،
- الدعوة إلى انشاء واستحداث وزارة تخطيط، الالتزام بخطة إنمائية موحدة،
- العمل على إقرار مشروع الحكومة الإلكترونية،
- التأكيد على سلطة الدولة المركزية وحصرية سلطتها في حفظ سلطة الدولة وسيادتها،
- ضرورة تطبيق إتفاق الطائف الذي ينص في بنوده على تطبيق اللامركزية الادارية،
- استكمال تطبيق الجوانب التي لم تدخل حيز التطبيق لأسباب سياسية،

ضرورة ان تسلك البلديات نهجا تشاركيا يسمح مشاركة المجتمع المحلي ودعم المطالب المشروعة.

- تعديل قانون النقد والتسليف بحيث يُسمح للبلديات بإيداع أموالها في مصرف لبنان وبالحصول على فائدة على أموالها المودَعة لديه، بعد أن أُلغي هذا الأمر في السابق. في حال عدم الاستجابة لهذا الطرح، اقتُرح السماح للسلطات المَحلّية اللامركزية بإيداع أموالها في المصارف التجارية
- السماح للبلديات أو السلطات المَحلّية اللامركزية العليا بفرض رسوم مَحلّية على الحركة الصناعية أو حركة البناء
- فرض رسم مَحلّي إضافي يمكّن السلطات المَحلّية اللامركزية من تسديد كلفة رفع النفايات التي تدفعها لشركة

- نقل صلاحية فرض الضريبة على الأملاك المبنيّة وجبايتها، كاملاً أو جزئيًا، من السلطة المركزية إلى السلطات المَحلّية اللامركزية الدنيا و/أو العليا - على أساس أنها الأقدر مَحليًا على جبايتها، ومن شأنها أن تضاعف واردتها إلى حدّ كبير.

توكيل السلطات المَحلّية اللامركزية العليا إدارة ضريبة السكن وضريبة العمل business tax / taxe professionnelle وجبايتهما.

- إعفاء بعض المناطق أو البلديات من دفع بعض الضرائب أو الرسوم لفترة محددة لتشجيع مرفق أو قطاع معين.
- اقتطاع نسبة معيَّنة من أرباح المرافق السياحية المَحلّية ومن رسوم الدخول إليها، كالأماكن الأثرية والمحميات الطبيعية والغابات والأحراش ومراكز التزلج والمهرجانات والفنادق والمطاعم والمقاهي والملاهي.
- عطاء السلطات المَحلّية اللامركزية حقّ تقرير وجوه الإنفاق بما يضمن عدم تخطّي نفقاتُها إيراداتها، وهذا يقتضي فرض قيود مالية قاسية عليها.
- تحديد شكل موحَّد لموازنات جميع السلطات المَحلّية اللامركزية.

المراجع

(1) الدستور اللبناني

(2) وثيقة الوفاق الوطني الطائف

(3) مجلس النواب اللبناني، المكتبة والاعلام البرلماني

(4) د. عصام سليمان، الانتخابات البلدية، الدليل الديمقراطي

(5) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان

(6) طوني عطاالله، درجة المركزية واللامركزية

(7) فوزي حبيش، "اللامركزية الإدارية المَحلّية

(8) إميل الحايك، أصول المعاملات البلدية: شروح، نماذج

(9) VEDEL (G)، Droit administrative، Puf، Paris

(10) RIVERO (J)، Droit admministratif، Dalloz، Paris

(11) المادة 132 من المشروع "فوز انتخاب مجالس الأقضية المستحدثة.... تلغى وظيفة القائمقام، وكذلك القائمقاميات وأجهزتها ".

(12) د. خالد قباني،" المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية "،

(13) بول سالم، حسن كريم، رندة انطون - مشرفون- واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة المَحلّية والتنمية المتوازنة، بيروت، المركز اللبناني للدراسات

(14) أنطوان سعد، الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات في ضوء القانون والاجتهاد والفقه، مكتبة صادر ناشرون

(15) Baroud, Ziyad, Gouvernance locale et réforme institutionnelle au Liban: Les municipalités, un outil d'innovation ? Analyse et étude de cas (1998-2004), World Bank Group – Lebanese Center for Policy Studies, février 2004

(16) Decentralization and the Localism Bill: An Essential Guide, HM Government, London, 2010

الهوامش

(1) عملاً بالمادة الثانية من النظام الأساسيّ، كان مجلس الإدارة يتألف من 12 عضواً موزعين على الطوائف (4 موارنة، 3 دروز، 2 روم أرثوذكس، كاثوليكيّ واحد، سنيّ واحد، وشيعيّ واحد).

(2) د. عصام سليمان،" الانتخابات البلدية، الدليل الديمقراطي "، مؤسسة رينيه معوض، 1998

(3) د. خالد قباني، "المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية ".

(4) Kiwan, Fadia, “Decentralization: Choosing A Model, pp. 73-51, in Salam, Nawaf (ed.), .Options for Lebanon‹ London-New York, I.B. Tauris‹ 2004, 276 pp

(5) **المركزيّة واللامركزيّة في اتِّخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفيّ، الرياض: جامعة نايف العربيّة للعلوم الأمنيّة**

(6) **اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط، مصر: المعهد المصريّ للدراسات**

(7) **مفاهيم حول المركزية واللامركزية الإدارية، السودان**

(8) Kiwan‹ Fadia, “Decentralization: Choosing A Model,” pp. 73-51, in Salam‹ Nawaf (ed.), .Options for Lebanon‹ London-New York, I.B. Tauris

(9) وزارة الداخلية والبلديات، اللامركزية الإدارية في مئة سؤال. مقاربة تمهيدية شاملة في سبيل مشروع قانون، مكتب وزير الداخلية والبلديات 2012

(10) الدستور اللبناني (المقدمة)

(11) الدستور اللبناني

(12) VEDEL (G), Droit administrative‹ Puf‹ Paris, P.286

(13) RIVERO (J), Droit administrative‹ Dalloz‹ Paris, P.226

(14) HAURIORU (M)< Précis de Droit administratif‹ Paris‹ 1921, P109

(15) د. خالد قباني، "البلديات واللامركزية: صورة مقارنة"، في: البلديات في 1998 : فجر جديد على عتبة الألف الثالث

(16) HAURIORU (M)‹ Précis de Droit administratif, Paris, 1921

(17) ندوة حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المعهد العالي للأعمال، بيروت، 26 تشرين الأول 2011.

(18) مشروع قانون اللامركزية الذي أنجزته اللجنة التي ترأسها الوزير السابق زياد بارود في عهد الرئيس السابق ميشال سليمان، كجزء من نتائج جلسات الحوار الوطني.

(19) Bogdandy et. al‹ Max Planck Manual on Different Forms of Decentralization‹ Max Planck ‹Institute for Comparative Public Law and International Law‹ 2007

(20) إميل الحايك، التشريع المالي في البلديات: دراسات نظرية وعملية في العقود الإدارية وما إليها من أحكام الموازنة والنفقات العامة في الفقه والاجتهاد والنماذج.

(21) USAID, Democratic Decentralization Programming Handbook, Washington D.C., June 2009،

(22) USAID, Democratic Decentralization Programming Handbook, Washington D.C, June 2009،

(23) أحمد بعلبكي، "الفعل في الإنماء المتكامل والإنفعال في الإنماء المتوازن

(24) فوزي حبيش، "اللامركزية الإدارية المَحلّية "، الحياة النيابية.